



CONSIGLIO  
DELL'ORDINE NAZIONALE  
DEI DOTTORI AGRONOMI  
E DEI DOTTORI FORESTALI



**CENTRO  
STUDI**

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**AUDIZIONE  
COMMISSIONI RIUNITE**

**IX Commissione  
Agricoltura e produzione agroalimentare  
XIII Commissione  
Territorio, ambiente, beni ambientali**

Audizioni, nell'ambito dell'esame in sede referente sui disegni di legge nn. 2383, 769, 991, 1181 e 1734, in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo

**Consiglio dell'Ordine Nazionale  
dei Dottori Agronomi e dei Dottori  
Forestali  
Via Po, 22  
00198 Roma  
[www.conaf.it](http://www.conaf.it)  
[centrostudi@conaf.it](mailto:centrostudi@conaf.it)**



## 1. Premessa

Prima di entrare nel merito dell'analisi dei DLL, è necessario evidenziare che molte delle distorsioni sull'uso dei suoli e sulle sue trasformazioni irreversibili dipendono molto spesso sia dalle decisioni politiche, ma anche dai comportamenti dei pianificatori e dei progettisti. Con particolare orgoglio evidenziamo che il Consiglio Nazionale, dopo ampia partecipazione dell'intera classe dirigente ordinistica e dei colleghi iscritti, ha approvato il nuovo codice deontologico (Regolamento 2/2013 - Codice di deontologia per l'esercizio delle attività professionale degli iscritti all'Albo dell'Ordine dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali, Approvato con Delibera di Consiglio n.185 del 13 giugno 2013), di cui si riportano alcuni punti essenziali per un buon governo del suolo, della biodiversità, delle attività di trasformazione e dell'identità paesaggistica dei luoghi:

### "ART. 2 - NATURA DELLE NORME DEONTOLOGICHE

1. Il codice deontologico dell'Ordine professionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali contiene norme di comportamento generali e particolari tratte da regole di condotta affermatesi nel campo professionale, che hanno carattere precettivo e vincolante, sia per l'aspetto sostanziale, che per quello sanzionatorio e integra i principi generali dell'Ordinamento professionale

### ART. 4 - PRINCIPI

1. Gli iscritti all'Albo dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali nell'esercizio dell'attività professionale e della rappresentanza istituzionale ordinistica improntano la loro azione al rispetto dei seguenti principi :
  - **concorrere allo sviluppo integrato e sostenibile attraverso una pianificazione e progettazione compatibile con la salvaguardia della biodiversità e con l'uso razionale delle risorse naturali e del territorio;**
  - perseguire nella pianificazione e progettazione delle produzioni agroalimentari e non, zootecniche e forestali l'uso delle migliori tecniche disponibili;
  - promuovere e sviluppare la ricerca e l'innovazione nei sistemi agroalimentari, zootecnici e forestali;
  - garantire e promuovere la qualità degli alimenti ad uso zootecnico e il benessere animale;
  - garantire la sicurezza e promuovere la qualità dei prodotti agroalimentari a tutela del sistema delle imprese e della salute e benessere del consumatore;
  - promuovere l'uso razionale delle risorse agroalimentari riducendo gli sprechi;
  - **promuovere e valorizzare i paesaggi e le culture delle comunità rurali;**
  - **qualificare e valorizzare gli ecosistemi urbani e lo sviluppo del patrimonio vegetale e animale e della biodiversità;**



- promuovere la diffusione di buone pratiche agricole per migliorare l'approvvigionamento agroalimentare delle popolazioni delle aree in ritardo di sviluppo;
- promuovere la cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro.

## 2. Analisi preliminare

I testi dei disegni di legge oggetto del presente documento hanno come obiettivo la tutela dei suoli agrari dalle trasformazioni irreversibili in altre destinazioni d'uso. L'obiettivo fondamentale rientra nella strategia dello sviluppo sostenibile dell'Unione Europea. Nell'ambito della **Strategia tematica sul suolo** (COM(2006)231), la Commissione europea evidenzia, tra l'altro, la necessità di **sviluppare delle buone pratiche** per mitigare gli effetti negativi dell'impermeabilizzazione sulle funzioni del suolo.

La strategia tematica dell'Unione europea per la protezione del suolo propone misure destinate a proteggere il suolo e a preservare la sua capacità a svolgere le sue funzioni ecologiche, economiche, sociali e culturali.

La strategia prevede l'istituzione di un quadro legislativo che consenta di proteggere e utilizzare i suoli in modo sostenibile, l'integrazione della protezione del suolo nelle politiche nazionali e comunitarie, il rafforzamento della base di conoscenze, nonché una maggiore sensibilizzazione del pubblico.

Finora i suoli non sono stati oggetto di misure di protezione specifiche. La protezione del suolo è "sparpagliata" in più disposizioni legate alla tutela ambientale, paesaggio, foreste ed idrologia o ad altri settori strategici, come l'agricoltura e lo sviluppo rurale. Visti gli obiettivi e i campi di applicazione diversi, tuttavia, queste disposizioni non consentono di garantire una protezione sufficiente dei suoli dalle trasformazioni irreversibili, dall'impermeabilizzazione o dalla contaminazione.

Allo stato attuale, infatti il quadro di riferimento normativo nazionale, in materia di uso, trasformazione, protezione o limite all'utilizzo del territorio ("suolo") o parti di esso è il seguente:

- Regio Decreto n. 3267 del 23-12-1923 riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani;
- Legge n. 1150 del 17-08-1942, legge urbanistica
- Decreto Legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004, codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 legge 6 luglio 2002, n. 137;
- Decreto Legislativo n. 152 del 03-04-2006, norme in materia ambientale;



- Legge n. 14 del 9 gennaio 2006, ratifica ed esecuzione della convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000.

Tale quadro normativo, di fatto, non pone limiti alla trasformazione irreversibile dei suoli; infatti in alcuni casi ne può limitare l'uso, ma sostanzialmente tali limiti sono definiti nell'ambito dei piani regolatori generali dei singoli Comuni.

I limiti imposti dalle normative nazionali vigenti (vincolo idrogeologico e paesaggistico) agiscono sostanzialmente in regime autorizzativo ed a macchia di leopardo. Infatti tali vincoli pongono in essere una serie di limitazioni solo su parti del territorio determinando molto spesso assetti territoriali incoerenti e non funzionali rispetto anche alla qualificazione identitaria dei Paesaggi. La diversa intensità di tutela e contestualmente la potenzialità di trasformazione urbanistica dei suoli più facilmente "trasformabili" ha comportato conseguentemente una perdita secca dei suoli più fertili (pianure e colline) con conseguente generalizzata concentrazione urbanistica (dilatazione delle città principali – capoluoghi di regione-provincia-capitale), frammentazione diffusa dell'urbanizzazione dei centri minori ed abbandono sostanziale delle aree interne degli Appennini e delle Alpi (tranne che per i centri turistici).

Il quadro normativo delle trasformazioni dell'uso dei suoli è da molti anni di competenza regionale e le Regioni hanno disciplinato la materia in modo più o meno coordinato, ma solo negli ultimi anni si evidenziano norme che tendono alla responsabilità dell'uso dei suoli.

Per la proposta in esame non verranno menzionate le diverse normative regionali ed il loro diverso impatto poiché il testo del DDL in esame dovrà avere carattere orizzontale e contestualmente di norma di principio.

Il tema della conservazione dell'uso del suolo è, rispetto alla contaminazione sia da fonti industriali sia da fonti derivanti dall'agricoltura intensiva, fondamentale per la preservazione e la sostenibilità dello stesso per le generazioni future. Tale tema viene trattato dal DLGS 152/2006 ma si ritiene, come peraltro evidenzia la direttiva suolo dell'Unione Europea, che tale tema debba essere integrato nel testo.

Il tema del paesaggio è lo strumento che consente la composizione degli interessi economici dell'uomo con la conservazione della natura dei suoli. Troppo spesso questi due elementi sono stati resi incoerenti dalle scelte del decisore politico in merito alle iniziative imprenditoriali. Lasciare i due temi con normazioni distinte e con soggetti autorizzativi distinti consentirà di continuare nel perfetto equivoco di dare corso al rilascio di permessi alla trasformazione urbanistica ad hoc senza una visione dell'insieme.

Il tema della biodiversità, componente fondamentale della strategia europea per il 2020, risulta fondamentale anche al di fuori dei confini delle aree della Rete Natura 2000. Il tema è strategico per il ruolo che svolge nella conservazione della sostanza organica e quindi a tutela della fertilità dei suoli, per la diversificazione del loro uso, per il recupero di quelli abbandonati e per il riequilibrio di quelli



contaminati. Tale tema inoltre è fondamentale per dettare linee guida generali per la compatibilità dell'attività agricola nell'intero contesto nazionale.

Per completare l'analisi di contesto si evidenzia che la valorizzazione delle produzioni agroalimentari a marchio DOP E IGP non prevedono nei propri disciplinari la connotazione dell'identità paesaggistica dei luoghi di produzione, ma soltanto le caratteristiche intrinseche e/o storiche della filiera produttiva. Tale accezione consentirebbe alle zone di produzione ed al contempo al prodotto stesso una condizione monopolistica del prodotto, poiché oltre alle sue caratteristiche verrebbe ad essere identificato il luogo che ne determinerebbe di fatto la fortissima limitazione alla contraffazione.

In ultimo occorre evidenziare che nell'ambito della materia oggetto dei DDL in esame sono presenti nelle varie commissioni di Camera e Senato Agricoltura ed ambiente vari disegni di legge.

La prima proposta di legge porta la firma di Ermete Realacci, parlamentare del Pd e presidente della commissione Ambiente della Camera. È stato depositato il 15 marzo scorso un disegno di legge dal titolo "Norme per il contenimento dell'uso di suolo e la rigenerazione urbana".

**REALACCI, Proposta di legge C. 70** Presentata il 15 marzo 2013 - abbinata con C. 150, C. 392, C. 1050, C. 1128, C. 1322;

Lo stesso 15 marzo la medesima proposta di legge è comunicata alla presidenza del Senato (AS 129) dalla senatrice Lanzillotta.

"Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana"

**LANZILLOTTA, Atto Senato n. 129** presentato il 15 marzo 2013

"Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana"

**CAUSI, Proposta di legge C.150** Presentata il 15 marzo 2013 - abbinata con C. 70, C. 392, C. 1050, C. 1128, C. 1322

"Principi generali in materia di governo del territorio nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche"

**MORASSUT, Proposta di legge C. 392** Presentata il 21 marzo 2013 - abbinata con C. 70, C. 150, C. 1050, C. 1128, C. 1322

"Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo"

**STEFANO, Atto Senato n. 600** Presentato il 3 maggio 2013

Poi, il 15 maggio, è stata la volta dell'ex ministro Enzo Catania, ora parlamentare di Scelta Civica, che ha depositato un altro testo di legge (secondo firmatario Realacci) dal titolo "Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo".

**CATANIA, Proposta di legge C. 948** Presentata il 15 maggio 2013 - abbinata con C. 902

A ruota, il 27 maggio, hanno avanzato una proposta di legge i parlamentari del Movimento 5 Stelle,



primo firmatario Massimo De Rosa, dal titolo "Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo e la tutela del paesaggio".

**DE ROSA Proposta di legge C. 1050** Presentata il 24 maggio 2013 - abbinata con C. 70, C. 150, C. 392, C. 1128, C. 1322

"Norme per il governo del territorio mediante la limitazione del consumo del suolo e il riutilizzo delle aree urbane, nonché delega al Governo per l'adozione di misure fiscali e perequative"

**LATRONICO ed altri Proposta di legge C. 1128** Presentata il 3 giugno 2013 - abbinata con C. 70, C. 150, C. 392, C. 1050, C. 1322

Il 4 giugno, anche in Senato viene presentata una proposta di legge, prima firmataria Loredana de Petris, presidente del Gruppo Misto e deputata di Sinistra Ecologia Libertà, dal titolo "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo"

**DE PETRIS Atto Senato n. 769** Presentato il 4 giugno 2013

Il 15 giugno, è la volta del governo Letta che approva in Consiglio dei Ministri un disegno di legge dal titolo "Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato".

**LETTA Disegno di legge Governativo** - approvato nel corso del Consiglio dei ministri del 15 giugno 2013

"Norme per il contenimento e la riduzione del consumo di suolo"

**ZARATTI ed altri Proposta di legge C. 1322** Presentata l'8 luglio 2013 - abbinata con C. 70, C. 150, C. 392, C. 1050, C. 1128

Accanto ai disegni di legge, sono stati presentati due progetti di legge. Il primo firmato da alcuni urbanisti storici, come Edoardo Salzano e Vezio de Lucia, il secondo dal WWF Italia.

### **3. Proposte generali di modifica del disegno di legge**

Dall'analisi preliminare sopra esposta, il testo del DDL dovrebbe essere rivisto prevedendo una prospettiva organica dei processi che interessano l'uso del suolo. Il testo dovrebbe essere costituito da una prima parte riferita alle componenti territoriali, Uso del suolo, Biodiversità, e Paesaggio rurale ed urbano; da una seconda parte riferita agli indicatori di compatibilità delle trasformazioni sulle diverse componenti, alla perequazione e compensazione, alla riqualificazione ed al riuso compatibile, nonché alle autorizzazioni alle trasformazioni. Una terza parte relativa alla valorizzazione del suolo agrario, della biodiversità, del paesaggio identitario e della qualificazione dei servizi ecosistemici; una quarta relativa al monitoraggio, all'adozione di un sistema informativo territoriale sul consumo dei suoli e delle trasformazioni nonché alla costituzione di un'Agenzia Nazionale di gestione.



#### **4. Proposta di articolazione del testo e relativa modifica**

##### **Parte Prima**

##### **Disposizioni Generali**

##### **Art. 1.**

**(Finalità e ambito della legge)**

##### **Art. 2**

**(Definizioni)**

##### **Art. 3**

**(Uso del suolo)**

##### **Art. 4**

**(Biodiversità)**

##### **Art. 5**

**(Paesaggio Rurale ed Urbano)**

##### **Parte II**

##### **Indicatori di compatibilità e trasformazioni d'uso**

##### **Art. 6**

##### **Indicatori di compatibilità delle trasformazioni**

##### **Art. 7**

##### **Le trasformazioni**

##### **Art. 8**

##### **Riuso e riqualificazione**

##### **Art. 9**

##### **Autorizzazione alle trasformazioni permanenti**

##### **Parte III**



**Valorizzazione del suolo agrario, della biodiversità, del paesaggio identitario e della qualificazione dei servizi ecosistemici**

**Art. 10**

**Valorizzazione del suolo agrario e del paesaggio identitario**

**Art. 11**

**Valorizzazione della Biodiversità**

**Art. 12**

**Qualificazione economica dei servizi ecosistemici**

**Parte IV**

**Monitoraggio e Sistema informativo territoriale**

**Premialità e Sanzioni**

**Art. 13**

**Monitoraggio, Sistema informativo e rete nazionale dell'uso dei suoli e della biodiversità**

**Monitoraggio del Consumo di suolo**

**Art. 14**

**Registro nazionale dei paesaggi identitari**

**Art. 15**

**Premialità e Sanzioni**

**Art. 16**

**Norme finali e transitorie**

Qualora l'articolazione proposta abbia un positivo riscontro, il Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali si rende pienamente disponibile a collaborare per l'integrazione del documento.

Roma, 29/07/2016

Per il Consiglio Nazionale  
Il Presidente  
Andrea Sisti, Dottore Agronomo

